LAPS/123/2024, 14.10.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 § ja 16 §:n muuttamisesta

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunta keskiviikko 16.10.2024 klo 11.30 / HE 132/2024 vp / Asiantuntijapyyntö

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lapsen kokonaisedun näkökulmasta hallituksen esitys on perusteltu.
- Sosiaalityöntekijät ovat saatavuudeltaan suhteellisesti yksi haastavimmista ammattiryhmistä kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöryhmät huomioiden.
- Lapsen ja hänen perheensä näkökulmasta on tärkeää, että he saavat ammattilaisen apua mahdollisimman pian.
- Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että esitetty lakimuutos tulee nähdä vain väliaikaisena ratkaisuna visaiseen ongelmaan, jota on pyrittävä aktiivisesti ja nopeasti ratkaisemaan.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Hallituksen esityksellä esitetään muutettavaksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annettua lakia. Esityksen mukaan oikeus toimia enintään vuoden ajan tilapäisesti laillistetun sosiaalityöntekijän tehtävissä olisi myös henkilöllä, joka olisi suorittanut sellaisen soveltuvan yliopistossa suoritetun yhteiskuntatieteellisen alan korkeakoulututkinnon tai sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinnon, johon on sisältynyt tai jonka lisäksi on suoritettu hyväksytysti sosiaalityön perus- ja aineopinnot sekä käytännön harjoittelu taikka jolla on soveltuvan yliopistossa suoritetun yhteiskuntatieteellisen alan korkeakoulututkinnon tai sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinnon ja sosiaalityön perus- ja aineopintojen lisäksi riittävä käytännön kokemus ja ammattitaito.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Sosiaalihuollon ammattihenkilöitä koskevan lain 12 §:ssä säädetään oikeudesta toimia tilapäisesti sosiaalihuollon laillistetun ammattihenkilön ammatissa. Säännöksen tulkinta on vaihdellut ajallisesti, alueellisesti ja myös eri valvovien viranomaisten tulkintakäytännöissä. Tämä käy ilmi myös hallituksen esityksestä (s. 11). On siis täysin perusteltua, että lainsäädäntöä nyt selkeytetään.

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 27), että sosiaalityöntekijät ovat saatavuudeltaan suhteellisesti yksi haastavimmista ammattiryhmistä kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöryhmät huomioiden. Esityksessä viitatun kyselyn mukaan (s. 26) lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden viroista oli lokakuun alussa 2023 täyttämättä lähes joka viides. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoituksesta tehtävä seuranta osoittaa, että lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden vakansseista oli puolen vuoden seurantajaksolla avoinna 14 prosenttia ja lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden tehtäviä hoiti ns. sijaispätevä henkilö 24 prosentissa vakansseja. Toisin sanoen 38 prosentissa lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden viroista ei työskentele laillistettu sosiaalityöntekijä.[1] Tilanne lasten oikeuksien toteutumisen kannalta on todella hälyttävä.

Edellä mainitun THL:n seurannan mukaan virkoja oli tyhjillään etenkin Varsinais-Suomessa (28 %) ja Pohjanmaalla (26 %). Kymenlaaksossa sijaispäteviä henkilöitä oli 57 %, Kainuussa 44 % ja useammalla hyvinvointialueella noin 34 % sosiaalityöntekijöistä. Huomion arvoista on, että nämä lukumäärät ovat osassa hyvinvointialueita käänteisessä suhteessa keskenään. Esimerkiksi Kymenlaaksossa, jossa sijaispäteviä oli paljon (57 %), tyhjiä vakans-

seja oli verrattain vähän (10 %). Pohjanmaalla, jossa tyhjiä vakansseja oli paljon (26 %) sijaispäteviä sosiaalityöntekijöitä ei ollut ollenkaan. Pohjanmaalla myös henkilöstömitoituksen ylitykset olivat maan suurimmat: sosiaalityöntekijällä oli keskimäärin 48 asiakaslasta, kun koko maan keskiarvo oli 30 asiakaslasta. Näyttää siis siltä, että hyvinvointialueet kompensoivat puuttuvia sosiaalityöntekijöitä sijaisilla ja tällä on myönteinen vaikutus myös asiakaslasten määrään per sosiaalityöntekijä.

Sen osoittaminen, miten sijaispätevien sosiaalityöntekijöiden osuus vaikuttaa, jos ylipäätään vaikuttaa, lastensuojelun avo- ja sijaishuollon asiakkaina olevien lasten osuuksiin olisi tärkeää, jotta sijaisuuksien yhteyttä lastensuojelun laatuun ja sisältöön voitaisiin tarkastella objektiivisesti. Koko maassa sijaispäteviä sosiaalityöntekijöitä on 24 % ja sijoitettuja lapsia on 1,1 % kaikista lapsista. Kymenlaaksossa niin sijaispätevien osuus (57 %) kuin sijoitettujen lasten osuus (1,7 %) ovat maan keskiarvoa korkeampia, kun taas Etelä-Karjalassa sijaispätevien sosiaalityöntekijöiden (7 %) ja sijoitettujen lasten (0,4 %) ovat matalia. Lukujen väliset yhteydet eivät kuitenkaan monellakaan alueella osoita näiden asioiden välistä yhteyttä. Esimerkiksi Itä-Uudellamaalla ja Länsi-Uudellamaalla sijaispätevien sosiaalityöntekijöiden osuus on korkea (28 % ja 34 %), mutta sijoitettujen lasten määrä matala (0,5 % ja 0,8 %). Sijaispätevyyden vaikutukset lastensuojelutyön laatuun ja sisältöihin edellyttäisivät siis tarkempaa analyysia ja tutkimusta.

Lapsiasiavaltuutettu otti kantaa lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden kelpoisuuskysymyksiin toukokuussa 2024 lausunnossaan valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028.[2] Lapsiasiavaltuutettu katsoi tällöin, että sosiaalityöntekijöiden sijaiskelpoisuusvaatimuksen muutosta olisi arvioitava kokonaisuutena ja kohdistettava sen perusteella muutos ennemminkin muihin sosiaalityön palveluihin kuin lastensuojeluun. Lapsiasiavaltuutettu korosti lausunnossaan käytännön kokemuksen ja ammattitaidon merkitystä vaativassa lastensuojelutyössä.

Lapsiasiavaltuutettu pitääkin myönteisenä, että hallituksen esityksen mukainen muutos koskee koko sosiaalihuollon toimintakenttää. Parhaimmillaan sijaistyövoiman lisääntyminen muissa sosiaalihuollon palveluissa voisi vapauttaa päteviä työntekijöitä pahimmasta työvoimapulasta kärsivään lastensuojeluun, joskin tähän vaikutukseen liittyy paljon epävarmuustekijöitä. Samalla on muistettava, että muiden sosiaalipalvelujen saatavuus ja laatu vaikuttavat sekä suoraan että välillisesti lapsen oikeuksien toteutumiseen ja lastensuojelutarpeen laajuuteen.

Lapsen ja hänen perheensä näkökulmasta on tärkeää, että he saavat ammattilaisen apua mahdollisimman pian. Se, millainen koulutus henkilöllä tähän tehtävään on, on lapsen ja perheen oikeusturvan toteutumisen kannalta toki hyvin tärkeää. Lapsiasiavaltuutettu tarkastelee asiaa kuitenkin laajemmin lapsen kokonaisedun näkökulmasta ja toteaa, että haitallisinta lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta on, jos lapsen asian käsittely viivästyy tai apua ei tule lainkaan. Tilanne, jossa lapsi ei joko pääse palvelujen piiriin tarpeeksi ripeästi tai saa tilanteen edellyttämää apua ja tukea, on kohtuuton ja kestämätön.

Lasten oikeuksien näkökulmasta on myönteistä, että lakiin sisällytettäisiin vaatimus suoritetusta käytännön harjoittelusta tai riittävästä käytännön kokemuksesta ja ammattitaidosta. Myönteistä on myös se, että tehtävässä toimimisen määräaika voidaan ylittää enintään vuodella kerrallaan. Esityksessä on otettu huomioon, että sijaispätevät henkilöt toimisivat laillistetun sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisina. Näillä ehdoin lapsiasiavaltuutettu katsoo, että hallituksen esitys on perusteltu.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lisäksi, että esitetty sääntely antaa työnantajalle laajan harkintavallan sen suhteen, millaista käytännön kokemusta työntekijältä vaadittaisiin. Säännöskohtaiset perustelut eivät anna kovin selkeitä rajauksia tai suuntaviivoja siihen, millainen ja minkä pituinen käytännön kokemus olisi riittävä lain vaatimusten täyttämiseksi. Olisi tärkeää, että soveltamiskäytännöstä muodostuisi riittävän yhdenmukainen koko maan tasolla. Sen takaamiseksi tarvitaan todennäköisesti tarkempaa täytäntöönpanon ohjausta.

Hallituksen esityksessä lapsiin kohdistuvat vaikutukset on arvioitu kohtuullisesti. Myönteistä on, että siinä on tunnistettu työtekijöiden vaihtuvuuden haitalliset vaikutukset lastensuojelun piirissä oleviin lapsiin ja myös esitetty keinoja, joilla tähän ongelmaan voidaan hakea ratkaisua. On myös myönteistä, että oikeus toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä tunnistetaan väliaikaiseksi ratkaisuksi. Jatkossa, jäljempänä mainitun sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi tärkeää arvioida muutoksia enemmän lasten näkökulmasta ja lapsia kuullen.

Lapsiasiavaltuutettu tunnistaa edellä sanotusta huolimatta tilapäisten sijaisten käyttöön liittyvät riskit erityisesti lastensuojelussa. Voidaan myös kysyä, missä määrin vakituinen henkilöstö pystyy tosiasiallisesti hoitamaan sille kuuluvan ohjaus- ja valvontatehtävänsä nykyisessä tilanteessa. Nämä riskit tiedostaen lapsiasiavaltuutettu kuitenkin päätyy kannattamaan ehdotettua ratkaisua, joka tässä kohdin turvaa parhaiten lapsen pääsyn palvelujen piiriin.

Lopuksi lapsiasiavaltuutettu painottaa, että esitetty lakimuutos tulee nähdä vain väliaikaisena ratkaisuna visaiseen ongelmaan, jota on pyrittävä aktiivisesti ja nopeasti ratkaisemaan. Lapsiasiavaltuutettu kannustaa hätäratkaisujen sijaan edistämään sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö- ja työnjakomallien kehittämistä ja siirtymään niiden osalta toimenpiteiden toteutusvaiheeseen. Lapsiasiavaltuutettu pitääkin myönteisenä, että nyt ehdotettavaa muutosta tullaan arvioimaan osana Petteri Orpon hallitusohjelman mukaista sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön kokonaisuudistusta, jonka valmistelu on käynnistynyt sosiaali- ja terveysministeriössä keväällä 2024. Hallituksen esityksen mukaan (kohta 9) tässä yhteydessä tullaan arvioimaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskevan sääntelyn perusperiaatteet ja sääntelyn muutostarpeet kokonaisuudessaan. Lisäksi arvioidaan ja yhteensovitetaan säännökset, joiden nojalla henkilöllä on oikeus toimia tilapäisesti sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilön tehtävissä. Lisäksi enintään vuoden määräajasta poikkeamisen mahdollisuuden toimivuutta ja vaikutuksia on tarkoitus arvioida tässä yhteydessä.

Jyväskylässä 14.10.2024

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
juristi

---

[1] Lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoitus huhtikuussa 2024 : Lastensuojelun enimmäisasiakasmäärä ylittyy valtaosalla hyvinvointialueista. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL 07.06.2024. https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2024060645954

[2] https://lapsiasia.fi/-/laps_lausunto_stv_vns22024